

Sitzung vom 3. Juli 2013

**777. Anfrage (Wer stoppt im Kanton Zürich Heimatschutz
und Denkmalpflege?)**

Die Kantonsräte Markus Schaaf, Zell, Johannes Zollinger, Wädenswil, und Franco Albanese, Winterthur, haben am 15. April 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Auf der Homepage der Kantonalen Denkmalpflege wird der Auftrag dieses Amtes mit folgenden Worten umschrieben: «Das Ziel der Denkmalpflege ist die Überlieferung des architektonischen Erbes an künftige Generationen. Dies erfordert ein sorgsames Abwägen zwischen den Interessen der Liegenschaftsbesitzer und -nutzer und dem öffentlichen Auftrag, die Baudenkmäler integral zu erhalten.»

Aufgrund der Erfahrungen entsteht in der Bevölkerung je länger je mehr der Eindruck, dass keine ausgewogene Güterabwägung zwischen den Interessen von Denkmalpflege und Heimatschutz auf der einen Seite und den Bedürfnissen von Liegenschaftsbesitzern und -nutzern mehr stattfindet.

Rostende Schulhäuser dürfen nicht fachgerecht zurückgebaut werden, Nordfassaden von Bausünden aus den siebziger Jahren sollten energetisch saniert werden – doch die Denkmalpflege verhindert dies. Alte Fabrikgebäude müssten dringend energetisch saniert werden, aber die Denkmalpflege lässt dies nicht zu. Stützmauern im Keller müssen aufwändigst mit Bruchsteinen aufgefüllt werden, obwohl die Stützmauer anschliessend wieder mit einem Verputz zugedeckt wird. Leerstehende, ungenutzte Kapellen verfallen und dürfen nicht überbaut werden, verrottete Fensterläden müssen durch Holzläden ersetzt werden, obwohl diese ein Mehrfaches an Unterhaltskosten verursachen. All diese Entscheide der Kantonalen Denkmalpflege sind in der Bevölkerung nicht mehr nachvollziehbar. Damit gerät der an und für sich sinnvolle Zweck der Kantonalen Denkmalpflege je länger je mehr in Misskredit.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Entsprechen die Empfehlungen des Heimatschutzes und die Verfügungen der KDK [sic!] dem politischen Willen des Regierungsrates?
2. Was unternimmt der Regierungsrat, damit Entscheide der KDK in Zukunft wieder nachvollziehbarer sind und die berechtigten Interessen der Liegenschaftsbesitzer in der Interessensabwägung genügend berücksichtigt werden?

3. Welche Zielvorgaben an die KDK wären nötig, damit Schutzmassnahmen ökonomisch verkraftbar sind und die geschützten Gebäude wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden können?
4. Welche Zielvorgaben an die KDK wären nötig, damit ökologische und nachhaltige Sanierungen an geschützten Objekten nicht weiterhin durch Auflagen verhindert werden?
5. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf für gesetzliche Anpassungen, damit im Bereich von schützenswerten Objekten die vorhandenen räumlichen Ressourcen angesichts der knapper werdenden Landreserven (Kulturlandinitiative) besser genutzt werden können?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Schaaf, Zell, Johannes Zollinger, Wädenswil, und Franco Albanese, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

A. Einleitung

Die Fragesteller zeigen unter Hinweis auf die Auftragsumschreibung der kantonalen Denkmalpflege, die als Fachstelle Teil des Amts für Raumentwicklung ist (vgl. dazu www.are.zh.ch → Archäologie & Denkmalpflege → Kantonale Denkmalpflege → Unsere Tätigkeiten), ein Spannungsfeld zwischen dem Aufgabenverständnis der Fachstelle und der Wahrnehmung in der Bevölkerung auf. Das Handeln der kantonalen Denkmalpflege wird – insbesondere soweit es um die Abwägung zwischen Schutzinteressen und Eigentümer- bzw. Nutzerinteressen geht – als nicht mehr nachvollziehbar dargestellt. Dazu werden verschiedene Beispiele aufgeführt. Soweit die angesprochenen Objekte bzw. Sachverhalte bestimmbar sind und in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Denkmalpflege fallen, ist dazu Folgendes zu bemerken:

- *«Rückbau rostender Schulhäuser»*: Aufgrund der jüngsten Medienberichterstattung ist anzunehmen, dass damit das Primarschulhaus Wallrüti in Winterthur gemeint ist. Dieses Objekt ist in Abstimmung mit den zuständigen städtischen Behörden zur Aufnahme ins Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und archäologischen Denkmäler von überkommunaler Bedeutung vorgesehen. Eine förmliche Unterschutzstellung ist aufgrund der Selbstbindung des Gemeinwesens im Sinne von § 204 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) nicht vorgesehen und auch nicht nötig. Für das Primarschulhaus Wallrüti ist der Stadt Winterthur ein differenziertes Vorgehen aufgezeigt worden, wonach der bereits sanierte Kindergar-

tentrakt zu erhalten und für den Schulhausneubau unter Beteiligung der kantonalen Denkmalpflege ein Wettbewerbsverfahren durchzuführen wäre. Die Inventarentlassung des Schulhauses könnte hernach bei Vorliegen eines bewilligten Projektes erfolgen.

- «*Energetische Sanierung alter Fabrikgebäude*»: Der kantonalen Denkmalpflege ist kein historisches Fabrikgebäude bekannt, das im Rahmen eines zurückliegenden oder gegenwärtigen Bauvorhabens aus denkmalpflegerischen Gründen nicht energetisch saniert werden konnte oder werden dürfte. Wie bei allen übrigen Gebäudekategorien sind energetische Verbesserungsmassnahmen im Falle von Schutzobjekten stets spezifisch auf das jeweilige Objekt abzustimmen. Die Massnahmen sind gemeinsam mit den beteiligten Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. Nutzerinnen und Nutzern festzulegen. Die vorgenommenen energetischen Optimierungen erreichen zwar nicht immer, jedoch häufig die geltenden Normwerte, in einzelnen Fällen sogar den Minergie- oder einen gleichwertigen Standard.
- «*Auffüllung von Stützmauern mit Bruchsteinen*»: Unabhängig vom konkreten Einzelfall gehört es zu den denkmalpflegerischen Grundsätzen, ein Objekt und so auch eine Bruchsteinmauer im Kellergeschoss in Substanz und Erscheinung zu erhalten. Überdies kann die Ergänzung einer solchen Mauer mit dem gleichen Material auch aus bauphysikalischen Gründen geboten sein, um die bestehende Situation bezüglich Bodensalzen und -feuchtigkeit nicht zu verschlechtern, was letztlich der langfristigen Erhaltung der Mauer dient.
- «*Ersatz von verrottenden Fensterläden*»: Fensterläden – wie auch Fenster und Türen – sind wichtige Bauteile und Gestaltungselemente eines Gebäudes, deren Materialien und Farben das Erscheinungsbild eines Gebäudes für sich und im Kontext mit dessen baulicher Umgebung prägen. Die Rechtsprechung hat den materialgleichen Ersatz solcher Bauteile selbst aus Gründen des Ortsbildschutzes, der nicht auf Substanzschutz abzielt, verschiedentlich geschützt und ein entsprechendes öffentliches Interesse bejaht (vgl. dazu das Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2003.00247 vom 10. März 2004, E.4.1, mit weiteren Hinweisen).
- «*Verfall von leerstehenden, ungenutzten Kapellen*»: Gegenwärtig befasst sich die kantonale Denkmalpflege lediglich mit einer Kapelle, die im Sinne der Anfrage leer steht und ungenutzt ist. Es handelt sich um die Chrischona-Kapelle in Rämismühle (Gemeinde Zell). Die Chrischona-Kapelle wurde zusammen mit dem dazugehörigen Pfarrhaus (Haus Salem) und weiteren, zum Teil nicht mehr bestehenden Bauten 1977 in die damalige Kartei der Denkmalpflege aufgenommen.

Mit Ausnahme der Kapelle und des Pfarrhauses, die den Chrischona-Gemeinden Schweiz gehören, sind alle übrigen anstossenden Grundstücke mit ihrer Bebauung im Eigentum der Heimstätte Rämismühle. Kapelle und Pfarrhaus bilden mit den Bauten der Heimstätte ein bauliches Ensemble evangelikaler Prägung. Die *Kantonale Denkmalpflegekommission (KDK)* hat im Gutachten vom 5. Februar 2013, das von der *kantonalen Denkmalpflege* in Auftrag gegeben wurde, festgestellt, dass es sich bei der Kapelle um ein überkommunales Schutzobjekt handelt. Über den weiteren Umgang mit dem Schutzobjekt sind Vertretungen der Chrischona-Gemeinden, der Heimstätte Rämismühle und der kantonalen Denkmalpflege im Gespräch.

Aus diesen Einzelfällen kann – soweit sie sich im Lichte der angeführten ergänzenden Bemerkungen überhaupt als Belege eignen – auch nicht auf eine Praxis der kantonalen Denkmalpflege geschlossen werden, die den Grundsatz der Verhältnismässigkeit allgemein missachten würde. Vielmehr ist die Bauberatung der Denkmalpflege stets bestrebt, im Sinne der langfristigen Erhaltung des baulichen Erbes die Wünsche und Anforderungen ihrer am Bau beteiligten Partner (Eigentümerschaft oder Nutzerinnen und Nutzer) im Gespräch zu einem einvernehmlichen Ergebnis zu führen, das die unterschiedlichen Ansprüche und Interessen angemessen berücksichtigt.

B. Fragenbeantwortung

Für eine gezielte Beantwortung sind in den Fragen verwendete Begriffe vorab zu klären:

Wenn vom «Heimatschutz» die Rede ist, kann einerseits das öffentliche Interesse des Natur- und Heimatschutzes angesprochen sein, für das Kanton und Gemeinden als Aufgabe nach Art. 103 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) zu sorgen haben und das im III. Titel des PBG konkretisiert wird. Auf eidgenössischer Ebene wird die Materie im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) geregelt. Demgegenüber sind damit in verkürzter Form häufig die *privaten Vereinigungen* gemeint, die sich für die Interessen des Heimatschutzes einsetzen: nämlich der Schweizerische Heimatschutz (SHS) und die Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz (ZVH).

Die Abkürzung «KDK» wird im Bereich des Denkmalschutzes regelmässig für die *Kantonale Denkmalpflegekommission* erwendet, deren Mitglieder alle vier Jahre vom Regierungsrat gewählt werden und die Gemeinwesen in Fragen des Natur- und Heimatschutzes beraten (§216 PBG). Diese fachlich unabhängige Kommission kann zu Fragen des Natur- und Heimatschutzes Stellung nehmen. Die Hauptaufgabe der KDK ist

die Erstellung von Gutachten zur Schutzwürdigkeit von Gebäuden. Sie beurteilt, ob die Voraussetzungen für die Qualifizierung als Schutzobjekt gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG erfüllt sind. Dabei darf die KDK nur fachliche Kriterien berücksichtigen. Die Interessensabwägung ist allein Sache der zuständigen Behörden. Diese müssen die Empfehlungen der Kommission berücksichtigen, sind jedoch nicht an ihre Anträge gebunden.

In der Anfrage ist mit dieser Abkürzung wahrscheinlich die *kantonale Denkmalpflege* als für den Denkmalschutz zuständige Fachstelle der kantonalen Verwaltung gemeint. Dies verwendet in ihrer Korrespondenz häufig die Abkürzung «KDP».

Zu Frage 1:

Sollten mit der Frage Empfehlungen der privaten Heimatschutzvereinigungen gemeint sein, nimmt der Regierungsrat dazu keine Stellung. Die *Kantonale Denkmalpflegekommission (KDK)* erlässt mangels hoheitlicher Befugnisse keine Verfügungen, sondern nimmt in der Regel in Form von Gutachten zu in Gesuchen gestellten Fragen Stellung. Die Stellungnahmen können auch in Briefform oder in mündlichen Verhandlungen erfolgen (vgl. § 7 Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG, LS 702.111).

Ist das Handeln der *kantonalen Denkmalpflege* angesprochen, ist darauf hinzuweisen, dass diese Fachstelle ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt. Mühen die Anforderungen der Denkmalpflege in einem konkreten Bewilligungsverfahren in Auflagen, welche die Eigentümerinnen und Eigentümer als unverhältnismässig ansehen, steht die Überprüfung der Rechtmässigkeit durch die Gerichte offen.

Zu Frage 2:

Die *Kantonale Denkmalpflegekommission (KDK)* beurteilt im Rahmen ihrer Tätigkeit nur denkmalpflegerische Gesichtspunkte. Die Interessen der Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzer müssen von der zuständigen Behörde berücksichtigt und gegenüber den betroffenen öffentlichen Interessen abgewogen werden. Die *kantonale Denkmalpflege* führt dies für ihren Fachbereich im Rahmen der Beratungstätigkeit durch. Wie bereits eingangs erwähnt, werden die Schutzmassnahmen in der Regel gestützt auf Gespräche mit den am Bau beteiligten Partnern (Eigentümerinnen und Eigentümer oder Nutzerinnen und Nutzer) festgelegt. Gelingt dies nicht, kann – wie in der Beantwortung der Frage 1 ausgeführt – der Rechtsweg beschritten werden. Der Regierungsrat sieht diesbezüglich jedenfalls keinen Handlungsbedarf.

Zu Fragen 3 und 4:

Die Aufgaben der *Kantonale Denkmalpflegekommission (KDK)* sind in den bereits erwähnten Erlassen gesetzlich umschrieben, ebenso gilt dies für die kantonale Denkmalpflege. Weitere gesetzliche Zielvorgaben sind unzweckmässig. Für die Nutzung einer Liegenschaft und für allfällige energetische Massnahmen sind bei Bauvorhaben die wesentlichen Gesichtspunkte einzubeziehen und für die Entscheidungsfindung über die konkreten Massnahmen gegeneinander abzuwägen. Gestützt auf die rechtlichen Grundlagen, die Rechtsprechung und die von der kantonalen Denkmalpflege entwickelten Beratungspraxis sind ökonomische, ökologische und nachhaltige Erneuerungen von Schutzobjekten möglich, die weiterhin eine wirtschaftliche Nutzung erlauben.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf für gesetzliche Anpassungen im angesprochenen Sinn. Er lehnt im Übrigen die Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative (Vorlage 4833 b) ab. Selbst wenn Letztere vom Kantonsrat angenommen werden sollte und in der Folge Neueinzonungen seltener würden, gilt es zu beachten, dass eine undifferenzierte Siedlungsentwicklung nach innen zur Ausschöpfung der räumlichen Reserven ohnehin nicht angestrebt würde. Zielführend ist eine differenzierte Betrachtung und Entwicklung des Siedlungsgebiets; je nach vorhandener baulicher Struktur und Substanz könnte es umstrukturiert, weiterentwickelt oder bewahrt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi